

# 我国盐业产业组织政策研究

吕福玉,曾凡英

(四川理工学院 经济与管理学院,四川 自贡 643000)

**摘要:**产业组织政策的基本目标就是要促进产业实现有效竞争,我国盐业产业组织政策并没达到有效竞争的目标,长期处于“二元”产业组织结构。一方面“大工业盐”市场集中度较低,竞争过度,另一方面“食小盐”市场部门垄断严重,竞争缺失,导致产业组织效率低下。因此,当务之急,不仅要实行管制与竞争相兼容的盐业特许经营政策,还要出台规模经济与竞争活力相兼容的系列有效竞争政策——企业并购政策、经济规模政策和竞争活力政策,以促成金字塔形的产业组织体系,彰显各层次企业的规模经济,实现有效竞争,提高产业经济效率,进而提升我国盐业产业的国际竞争力。

**关键词:**盐业;盐业产业;组织政策;盐业经济

**中图分类号:**F062.9

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2012)02-0001-12

食盐为“百味之祖”,是人们三餐不可或缺的调味品和营养品,直接影响着国民日常生活和健康素质。盐业系“百业之母”,位居产业链条的上端,控制着众多化学工业(尤其是基础化学工业,如纯碱和烧碱行业)的命脉,属于关系到民众生活稳定和国民经济安全的重要产业,在经济与社会协调发展中扮演着关键角色,处于举足轻重的战略地位。

随着经济市场化和国际化程度的加深,各种技术日新月异地更新升级,不仅高新技术产业等新兴产业不断问世和崛起,即使是传统产业(例如,汽车产业和纺织产业等)也从中获得了强壮机会,并得到了前所未有的壮大和发展。然而,作为拥有悠久历史和丰富文化的典型传统产业,我国盐业不但没有与时俱进,反而日渐衰退,步履维艰,成为“夕阳产业”,几近被世人遗忘。与此形成鲜明对比的是,发达国家的盐业产业发展从未止步,尤其是日本盐业,在盐资源极为匮乏的产业条件下,越来越发达昌盛。通过研究,我们发现,发达国家

盐业强盛主要得益于适时适度的产业组织政策。

可是,我国盐业产业组织政策长期处于空白状态。直至 2006 年,原盐业主管部门——国家发改委才制定和出台《全国制盐工业结构调整指导意见》,首次提出实施经济规模政策的具体规划和要求。2008 年,盐业主管部门——工信部,在此基础上进一步修订和完善,颁布新的《全国制盐工业结构调整指导意见》,提出更为详细“促进企业组织结构调整,培育和发展大型盐业企业集团”的政策意见。但作为国家层面上的战略决策,这些产业组织优化措施,主要局限于规模经济政策,且缺乏可操作性,没能从根本上解决我国盐业企业“多、小、散、弱”的突出问题,无法有效地调整盐业产业组织结构,难以提升其国际竞争力。

有鉴于此,本课题组拟从阐释相关产业组织理论入手,以有效竞争为主线,针对我国盐业产业组织结构问题,分析其症结所在,进而构建我国盐业特色的产业组织政策体系,以期为有关政府部门决策提供智力支

**收稿日期:**2012-01-15

**基金项目:**国家社会科学基金资助项目(11BJY069);四川省教育厅人文社科重点项目(10ZX014);四川省哲学社会科学重点项目(YWHZ09-04)

**作者简介:**吕福玉(1965-),女,山东威海人,教授,硕士研究生导师,研究方向:盐业经济;

曾凡英(1962-),男,四川自贡人,教授,研究方向:盐业经济史。

**网络出版时间:**2012-3-21 **网络出版地址:**<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120321.1113.005.html>

撑和有益借鉴。

## 一、有效竞争：产业组织政策目标

任何政策都有其特定的目标取向，缺失目标导向的政策必然导致执行的盲目性，甚至带来混乱性的严重后果，可以说，毫无存在的现实意义。同样，产业组织政策作为一种为获得理想的市场绩效而由政府制定的干预和调整市场结构和市场行为的公共政策<sup>[1]</sup>，也应有其独特的目标价值指向。我们之所以制定产业组织政策，就是为了调整不合理的产业组织结构，纠正不公平的市场行为，引导其朝着合理和公平的方向发展，以实现有效竞争，提升产业经济效率。

一般说来，各产业都存在一定的规模经济(Economies of scale)。在追求规模经济的过程中(资本的逐利性决定厂商必然设法追求潜在利润)，必然出现垄断，而垄断使得企业缺乏竞争活力，从而导致整个产业经济运行缺乏原动力<sup>[2]</sup>。在马歇尔(Marshall,1890)看来，规模经济与竞争活力是一对难以调和克服的矛盾。当然，“马歇尔困境”也成为政府制定产业组织政策的两难选择。要想在现实中克服这种两难抉择，就必须在理论上突破和走出“马歇尔困境”(Marshall,s dilemma)。

克拉克(Clark,1940)发表的《有效竞争的概念》一文，提出有效竞争的概念，并加以界定：所谓有效竞争，就是指将规模经济和竞争活力两者有效地相协调，从而形成一种有利于长期均衡的竞争格局<sup>[3]</sup>。尽管克拉克的“有效竞争概念无论在理论上和实践上并没有解决多少实质性的问题，但是，在制定和实施产业组织政策时，又不得不把它作为一个出发点。”<sup>[4]</sup>所以，我们有必要进一步探讨有效竞争的实质和衡量标准。

有效竞争为规模经济和竞争活力的函数，它是一种由规模经济和竞争活力两个变量所决定的均衡状态。我们知道，“规模经济的一般含义是指随着企业生产规模的扩大而使单位产品成本降低、收益增加的一种经济现象，它是实现社会资源优化使用，提高经济效率的手段和途径；而竞争活力的经济意义表现为它与价格机制、供求机制的综合作用，发挥市场机制的自组织功能，实现社会资源的优化配置，从而提高经济效率。”<sup>[5]</sup><sup>[276]</sup>很显然，规模经济与竞争活力，是以不同的方式和手段，通过不同的渠道和路径，达到提高经济效率目标。就配置和利用社会资源而言，规模经济和竞争活力，不仅仅是相互排斥的，还可以协调统一。因此，有效竞争是规模经济与竞争活力的一种兼容状态。这不但要合理界定和把握二者兼容的程度，还要力求二者兼容的结果是使社会经济效率极大化。

首先，有效竞争须能产生竞争效益。市场竞争能促进社会资源优化配置利用，促使市场主体积极主动创新，推动企业工艺生产技术进步，提高经营管理水平和劳动者素质，提升劳动生产效率，从而推动社会生产力的发展，为稳定社会和繁荣经济奠定物质基础，这些无不是竞争收益。但是，“竞争也可能是毁灭性的，或者是成本高昂的”<sup>[6]</sup>，竞争会引发企业广告等促销费用和其他流通费用的超常增长，经济资源的浪费；竞争也会引起企业生产能力过剩，大量生产要素富余闲置；竞争还会导致企业破产倒闭，员工失业等一系列社会问题。由于 $\text{竞争效益}=\text{竞争收益}-\text{竞争成本}$ ，所以，有效竞争应该是竞争收益扣除竞争成本后的净收益，是相当大的，至于净收益多大才称得上有效竞争，需要视不同国家、不同产业和不同时期等而定，但至少要求能产生正的净收益，即能获得竞争效益，这是衡量有效竞争的最低限度。

其次，有效竞争须是一种适度竞争。适度竞争是相对于过度竞争或竞争不足而言的。过度竞争，表现为企业数量和生产规模超过市场的实际需要，市场组织化程度低，造成生产能力严重过剩，规模经济效益较低。竞争不足，则表征为企业数量和生产规模少于市场的实际需要，市场组织化程度过高，出现垄断市场行为，导致市场机制难以充分发挥作用，生产要素不能自发地流向资源短缺的产业和领域，影响社会资源的合理配置和利用。尽管任何国家在任何时期都无法完全消除过度竞争和竞争不足的现象，但可以将这些弊端控制在较低限度内，也就是说，要保证目标产业或行业经常处于适度竞争状态。那么，何为适度竞争呢？在特定的产业和时限内，由于受规模经济和技术水平等要素的制约，随着市场竞争程度的提高，竞争收益曲线往往呈现出先递增后递减的态势，而竞争成本曲线则常常随着市场竞争程度的加深而递增。如此，必然存在一个竞争收益曲线与竞争成本曲线相交的两点，且在这两点上竞争收益等于竞争成本。在左交点以前，竞争收益小于竞争成本，市场处于竞争不足状态；在右交点以后，随着市场竞争程度的进一步提高，竞争收益小于竞争成本，市场处于过度竞争状态；只有在两个交点之间，竞争收益大于竞争成本，才能产生竞争效益。这表明在此区间内，产业处于适度竞争格局，实现有效竞争。所以，有效竞争须是适度竞争<sup>[5]</sup><sup>[278-279]</sup>。

最后，有效竞争须满足适度规模要求。根据规模经济理论，当企业处于适度规模(“最小最佳规模”到“最大最佳规模”区间)范围时，其平均生产成本和交易费用较低，规模收益较高，经济效率较高，即产生规模经济效益。如果企业陷于不足规模或规模过度的境地，就

需以较高的投入获得一定的产出,带来经济资源的浪费,即出现规模不经济(Diseconomies of scale),这是一种低水平竞争和低效率竞争,与有效竞争相背离。因此,只有满足产业适度规模要求的竞争,才能获得较高的经济效率,才属于有效竞争(Workable competition)。

由于规模经济和竞争活力既相克又相容,要想达到有效竞争状态,就不能偏颇一方,必须二者兼顾,综合考察,即要求二者都做出一定程度的“让步”。在保障有效竞争的前提下,规模经济“让步”的最低限度是能保证特定产业内的企业规模不低于最小最佳规模(Minimum efficient scale),即适度规模;而市场竞争“让步”的最低界限是摆脱竞争不足,即适度竞争。如此一来,规模经济和竞争活力都“留有余地”,二者交叉的区域即是最优的有效竞争区间。

尽管在这个区间内,规模经济和竞争活力单独带来的经济效益不一定最大,但二者有机兼容综合作用所产生的经济效益却最高,能实现产业经济效率极大化。为此,只要某个产业的企业规模达到适度规模,且市场处于适度竞争状态,则可以认定这个产业已呈现出有效竞争的均衡格局,产业经济效率极大化。这便构成有效竞争的衡量标准。

由于政府制定产业组织政策的目的是,通过优化产业组织结构来提升产业经济效率,而现实市场存在“马歇尔困境”之约束,提高产业效率的唯一路径就是实现有效竞争,因此,有效竞争便成为研制产业组织政策的基本目标。

从以上分析可知,有效竞争不是一种点状态,而是一种区域状态,这就为政府出台合理的产业组织政策提供了较大的弹性空间。当然,一个国家的某个产业的产业组织政策,不是一成不变的,要随着资本、技术、劳动和市场等要素的变化,适时适度地做出调整甚至更新,使产业组织政策与产业结构政策相互协调,合力实现产业有效竞争,产生较高的产业经济效益,提升产业在国内和国际两个市场的竞争力。

## 二、我国盐业产业组织结构

为了确保碘盐供给充足和食盐储备安全以及全面消除碘缺乏病,我国于1996年正式实行食盐专营制度。该制度将盐业企业的生产和销售两大环节人为地分割开来,除了“大工业盐”<sup>①</sup>以外,包括食盐和“小工业盐”<sup>②</sup>等产品都被纳入专营范畴。也就是说,盐产品尽管都由制盐企业来生产,可是,食盐和“小工业盐”等产品必须按“法定出厂价格”批发给各地方盐业公司,再由盐业公司按“法定批发价格”运销给下游用盐厂商和消

费者。

从产业组织完整的角度来看,盐业产业理所当然地应该包括制盐企业和盐业公司。基于产业组织理论的“市场”与“产业”的一致性,我们以为,盐业市场应该界定为所有制盐企业和所有盐业公司的集合。

### (一)“大工业盐”市场:集中度较低,竞争过度

在经济日益市场化和全球化的进程中,我国盐业产业组织结构极不合理,依然处于多、小、散、弱的落后状态。据不完全统计,截止2009年底,全国仍有制盐企业2000余家(不包括拥有食盐专营权的盐业公司),其中,证照不全的小盐厂(场)约1000多家<sup>⑦</sup>。年产能超过10万吨的企业不足80家,行业平均年产能为5万吨左右,大部分企业年产能仅有几千吨;排在前20位制盐企业的生产能力仅占行业总产能的41%<sup>⑧</sup>。另据中国盐业协会统计资料,到2010年底,我国盐业原盐年总产量约为8440万吨,排在行业前4位和前8家制盐企业的原盐年总产量分别约为1000万吨和1800万吨。显然,我国盐业的CR4和CR8分别为12%和21%,即产量规模排在行业前4位和前8位的制盐企业的年总产量仅占行业年总产量的12%和21%。按照植草益的市场结构分类标准,我国盐业属于“低集中竞争型”的市场结构。

与此形成鲜明对比的是,美国、法国和澳大利亚等发达国家的盐业,早已形成“极高寡占型”的市场结构,规模经济效益显著,凭借巨额垄断资本积累,获得较强的国际竞争实力,不但垄断了国内盐业市场,还掌控全球盐业市场。

“低集中竞争型”的市场结构意味着,我国盐业产业组织结构和竞争程度还处于较低的层次和水平上。

在食盐专营制度下,我国盐业市场被分割为“大工业盐”和“食小盐”二元市场。后者受到盐业管制制度的约束,包括115家食盐定点生产企业在内的众多制盐企业,将大量的生产要素集中在工业盐的生产上,期盼通过扩大生产规模,降低单位生产成本,以追求规模经济效益。可是,这些企业仅仅实现了“工厂规模经济”,并没达到“公司规模经济”。<sup>⑨⑩⑪⑫</sup>换言之,我国大中型制盐企业所进行的生产规模扩张,并没考虑市场需求这一动态因素,远远超过现实市场需求,从而导致普遍的规模不经济现象。为了消化巨大过剩产能(我国盐业剩余产能约为1000万吨),这些制盐企业在众多小微盐场(厂)的冲击下,不惜采用掠夺性定价策略,以远远低于生产成本的价格销售产品,价格战争此起彼伏,周而复始。可是,由于小微盐场(厂)生产设备陈旧,甚至根本就没有固定资产投资,其低廉的生产成本可以带来

不小的市场份额，源源不断地侵蚀和挤压大中型制盐企业的市场空间。其结果是，在产品严重同质化的前提下，成本较高的大中型制盐企业很难在价格上与成本低廉的小微盐场(厂)抗衡，企业连年亏损，生存和发展步履维艰，动态技改成为无米之炊，难以彰显“公司规模经济”效益。因此，我国盐业产业组织政策的主要任务，就是要淘汰这些生产规模小、能耗高的小微企业，尽可能减少过度竞争行为，引导我国盐业走上有序竞争之路，使竞争活力成为企业可持续发展的原始动力，以实现规模经济。

令人困惑的是，既然制盐企业的主打产品——“大工业盐”长期亏损，那么，这些企业是依靠什么资源生存下来的呢？其实，这些大中型制盐企业大多属于食盐定点生产企业，按照现行盐业管制制度，它们无需通过市场竞争，凭借生产许可证，就可以将生产出来的食盐以法定出厂价销售给盐业公司。据2010年中国化工信息网报道，我国海盐和井矿盐的生产成本分别为120元/吨~130元/吨和200元/吨~260元/吨(食盐平均生产成本约为178元/吨)，法定出厂价格则高达378元/吨~583元/吨(平均约为480元/吨)，平均物流费用约为100元，毛利约为202元/吨，回报率竟然达到73%左右(202元/吨÷278元/吨=73%)。<sup>③</sup>虽然食盐生产环节暴利惊人，但如此高的非生产性“租”(Unproductive “rent”)并没给制盐企业带来多少好处，而是被用来弥补“大工业盐”市场上的亏空。很显然，这些制盐企业正是依赖食盐专营制度，才得以采用“内部业务交叉补贴”的方法，支撑一轮又一轮的价格战争。如果没有食盐专营制度的荫庇，这些制盐企业就不敢长期如此恶性竞争。可见，食盐专营制度是盐业过度竞争的罪魁祸首。所以，我国盐业产业组织政策体系，必须涵盖盐业管制制度改革政策。

## (二)“食小盐”<sup>④</sup>市场：部门垄断严重，竞争缺失

现行的食盐专营制度规定，为了彻底消除碘缺乏病危害，所有食用盐都必须加碘(加碘食盐通常简称为“碘盐”)，并且碘盐只能由115个食盐定点制盐企业来生产。另外，由于“小工业盐”在形状和颜色上与碘盐没什么区别，在现实的流通中很容易冲击食盐市场，所以“小工业盐”也被纳入食盐专营范畴。这样，作为“小工业盐”生产厂商的制盐企业也同样处于“食小盐”市场上，而全国的制盐企业几乎都生产“小工业盐”产品，因而可以认为所有制盐企业都在不同程度上受到食盐专营制度的规制。

尽管碘盐和“小工业盐”由制盐企业来生产，但是必须由各地方盐业公司来垄断经营。在《盐业管理条

例》和《食盐专营办法》的规制下，各个制盐厂商只能将自己所生产的碘盐和“小工业盐”，以规定的低廉价格出售给本地的盐业公司，从中获取微薄的利润；如果制盐企业自行经营碘盐和“小工业盐”，则会被盐业公司(或盐务管理局)视为违法行为，必定作为贩卖“私盐”而被查处。可见，在“食小盐”的行政垄断市场上，制盐企业仅仅作“生产车间”被锁定在产业链条中，由于没有任何“价格话语权”，其生死存亡严重依赖于盐业公司，属于典型的“残障厂商”。

为了维护和强化食盐专营制度，各省、市、自治区人民政府纷纷设立地方国有盐业公司，并且在后来的行政机构精简改革中，将本土的盐业公司和本地的盐务局合而为一，相继成立“政企不分”的特殊机构，既拥有碘盐和“小工业盐”的垄断经营权利，又控制着辖区内盐业市场的行政管理权力。具体说来，各个盐业公司负责行政辖区内制盐企业的碘盐和“小工业盐”生产指标的分配、包装、运输和销售；如果外地制盐企业想进入本地区“食小盐”市场，即使已经有了明确的最终买家，也必须先将产品按数倍于出厂价格的价位出售给本地区盐业公司，经过该盐业公司的层层盘剥之后，才能拿到准运证等复杂手续。这样一来，为了获取微薄的利润，本地制盐企业只能按更高的价格将产品销售给外地终端客户。

西方经济学家中的公共选择学派认为，在没有严密而健全的法律制度约束下，行政性垄断必然会带来超乎寻常的巨额利润，所以权力垄断部门的寻租(Rent-seeking)活动也必然会引起另外一些利益集团展开反对这种垄断的避租活动，以避免管制和限制损害到自己的利益。因此，寻租不仅会直接带来避租，耗费集团的经济资源，还会间接产生变相“避租”行为(例如，违背行政性垄断制度的经营行为，甚至是触犯法律的非法活动)，这既加大了集团的经营成本，又浪费了巨大的社会资源，破坏社会公平和市场秩序。这些由于集团利益竞争而产生了负的外部性，很难内部成本化，最终势必导致经济效益和社会效益的双重失衡。

自1999年开始，国家已放开工业盐的经营，但盐业公司却以加强碘盐市场管理为由，将食盐专营范围加以扩大和延伸，盐业公司将“小工业盐”也加以管制，实行垄断经营和地区封锁。许多地方政府还通过立法手段制定地方性盐业管理条例，使非法扩大的垄断合法化，以剥削本该属于制盐企业和用盐企业的利益，攫取巨额垄断利润。为了逃避盐业公司的层层盘剥，微利甚至亏损的制盐企业被迫偷偷绕开销售企业，不惜冒险与用盐企业直接见面，以拓展供需双方的利润空间。

然而,这种合理而合法的市场经济行为,在扭曲的专营制度下,却被视为非法行为,所交易的合格碘盐甚至小工业盐都变成了“私盐”,成为打击的对象和目标。

另外,按《食盐管理办法》规定,食盐价格以生产企业的离岸价结算,而不少盐业公司却以变相的到岸价结算,本应由经营者承担的物流成本,却转移到生产者的头上。

同时,由于食盐的出厂价与零售价之间差额很大,盐业公司从中可以获取大量超额利润。尽管生产企业已出让了大部分利润,但仍然处处受制于销售企业,不仅制盐公司的食盐分装工序必须由盐业公司来完成,就连制盐企业的大包装所用的包装袋和包装线都由制盐公司负责提供。例如,掌握全国食盐生产计划和调拨计划指标实际分配权的中国盐业总公司,2009年实现食盐专营利润4.32亿元,占利润总额6亿元的72%,可见其盈利水平高度依赖食盐专营制度。与此相反,全国食盐定点生产企业的平均食盐利润仅占其总利润的30%左右<sup>[8]</sup>。

总之,在食盐专营制度的庇护下,将市场权利和行政权力融为一体的各个盐业公司“合法”地垄断本地区的“食小盐”市场,因而,全国30多个省级行政区都理所当然地成为各自独立的垄断市场。质言之,与其说盐业公司操控制盐企业,不如说食盐专营制度孵化出诸侯割据的“板块”垄断市场结构。在这种行政垄断市场上,只有盐业公司的垄断活动,没有制盐企业的竞争行为,缺失竞争活力,从而缺乏经济运行的原始动力。

### 三、我国盐业产业组织效率

我国盐业市场的“二元”结构以及相对应的企业行为,带来较低的盐业产业组织绩效水平。

第一,社会资源配置效率低下。一些消费者不可或缺的生活必需品(诸如食用盐类产品)和下游企业迫切需要的产品(如“小工业盐”),由于行政垄断性的生产经营而导致市场价格偏高或者过高,严重损害了消费者和产业链条上的其他企业的经济利益;而其他产品(指盐业的主要产品“大工业盐”等)则因重复投资和低水平生产而出现持续性过剩的局面,使得大量生产要素和稀缺资源滞压在“病理性”的盐业而又不能顺利退出。

第二,盐业技术进步缓慢,技术素质低下。食盐定点生产企业普遍缺乏改进技术和提高劳动生产率的压力,有的甚至将已经开发的技术束之高阁,因为采用新技术需要大量资本来替换仍可以获得可观利润的原有设备,会产生大量的淹没成本,这是他们不愿做也不想

做冒险的事情;而处于过度竞争环境下的众多制盐企业,或沉迷于技术模仿,或盲目引进国外设备和技术,或仅仅局限于原始工艺技术,甚至根本就不具备研究开发的投入能力<sup>[9]</sup>。

第三,盐业规模经济和规模效益实现程度低下。这与盐业市场过度竞争是互为因果关系的,大量厂商的进入使得达到最小最佳规模的企业比重下降,造成了近年来我国盐业过度竞争的形势日渐严峻,而盐业的过度竞争又直接压缩了原有大型制盐企业的市场份额和产量。

第四,盐业产业组织整合步履维艰。据中国盐业集团公司研究报告和中国采盐行业研究咨询报告,由于近几年来,我国盐业企业数量和规模急剧扩张,自2005年开始,产能严重过剩,市场无序竞争愈演愈烈,原盐价格和工业盐价格不断下跌,致使不少盐业企业濒临破产和倒闭。如果要遏制目前恶性竞争的趋势,最终达到市场的供求平衡,就必须进行盐业“大洗牌”,着力推进盐的产业组织整合。另外,按WTO自由贸易原则,包括盐业在内的诸多行业不可能永远受到保护,势必逐步对外开放。届时,我国盐业市场竞争会比现在更加激烈和残酷,因为到目前为止,即使是中国最为强大的中国盐业公司也并无与境外同行抗衡的实力。为了迎接即将开放的盐业市场的洗礼与挑战,当务之急是加快推进行业企业组织整合,走集团化之路。因此,我国盐业整合迫在眉睫,制盐企业和盐业公司应尽快实现内部资源的优化配置,充分发挥行业内采盐、制盐、储盐、运盐和销盐的得天独厚的生产经营优势,从盐商品的特殊经济属性出发,选择经济区域化联合兼并路径,建立资本纽带关系,走行业内集团化道路,打造以制盐企业为圆心、以销售市场为半径的产销一体化的大型盐业集团公司,垄断经营同心圆区域内的盐业市场,降低储运成本,提高经济效益和社会效益。

然而,食盐专营制度却阻碍着盐业产业组织整合的进程。按现行专营制度规定,制盐企业只能采盐和制盐,碘盐和小工业盐必须由省盐业公司垄断运销,这种产销脱节的经营机制,不仅造成利益分割不均和经济效益低下等诸多矛盾,而且弱化了企业的市场综合竞争力。不少企业已经意识到,为了盐业企业的可持续发展,生产企业与运销企业应联合起来,整合各种盐业资源,充分发挥各自的比较优势,营造一个共同生存、共同发展和共同繁荣的良好空间。但是,在实际整合运作中,制盐企业与盐业公司往往难以达成协议。其间的突出矛盾主要集中于双方未来的主从地位问题:盐业公司凭借经营和执法的双重控制权力,坚持要掌控合并

后的集团,而一些在市场夹缝中艰难地发展和壮大起来的制盐企业,凭借得天独厚的采矿权、先进的生产技术和多元化的产品以及优质的品牌等丰富资源,具有强于当地盐业公司的综合竞争实力,决不甘心被对方吞并<sup>[9]183</sup>。例如,掌握全国食盐生产和销售计划分配权的中国盐业总公司,经过三轮资本扩张,“截至2009年末,已成为国内最大的食盐定点生产和批发企业集团,拥有食盐定点生产企业达20余家,具有全国覆盖面最广的销售网络,达到16个省市自治区,主要的产销区包括北京、上海、河南等全国超过1/3的省、市、自治区,覆盖国土面积的36%。”<sup>[9]</sup>而我国规模最大的制盐企业——四川久大盐业公司,作为一家没有任何行政权力的民营企业,经过十几年的艰难兼并重组,至今才拥有四川和湖北两省拥有5家制盐企业<sup>⑤</sup>。

由此可见,产销脱节和政企不分的专营制度,导致产销一体化的盐业整合步履维艰,而这种业内兼并具有整合成本低、经济效益和社会效益高的优势,应是我国盐业产业组织整合应优先选择的高效路径。如果不改革现行的盐业专营体制,这条高效整合路径必然不畅甚至被堵塞,不仅会人为地加大产业组织整合成本,降低和减缓整合的质量和速度,而且也会弱化整合的社会效益,阻碍盐业企业做大做强,不利于扩大就业,影响和谐社会的构建。因此,要实现我国盐业产业组织的有效整合,首先要进行盐业体制改革,推出管制与竞争兼容的管制政策。

总而言之,要想摆脱我国盐业经济运行困境,提升盐业产业组织效率水平,就必须以目前盐业“二元”市场结构为突破口,基于盐业管制制度改革,制定和出台盐业产业组织政策,优化盐业产业组织结构,充分发挥龙头制盐企业的自组织功能,整合散乱而弱小的小微制盐厂商,提高盐业产业组织集中度,彰显盐业规模经济效益,变无序竞争为有序竞争,变过度竞争为适度竞争,变无效竞争为有效竞争。

#### 四、我国盐业产业组织政策建议

政府制定产业组织政策的根本目标是,通过产业组织结构的优化,实现有效竞争,提高产业经济效率,提升产业竞争力。产业组织政策,应该兼顾规模经济和竞争活力,在总体上保证整个产业既能凸显规模经济,又不是竞争活力,保障长期有效竞争的均衡局面。然而,在现实经济运行中,规模经济与竞争活力往往在一定程度上相互背离,完全融合存在天然障碍,因为规模经济必然带来垄断,垄断限制和排斥竞争,而竞争活力又瓦解垄断,阻碍规模经济形成。这种先天性矛盾无疑

成为政府产业组织政策的两难选择。著名学者王俊豪曾建议<sup>[10]</sup>,为了纠正这种背离,可以分别实行以下两大类政策:一是抑制过度竞争以追求规模经济的政策;二是抑制垄断以增强竞争活力的反垄断政策<sup>⑥</sup>。

一个国家到底采用那类产业组织政策,不仅要根据各国经济社会总体发展水平,还要结合具体产业的经济特征来确定。我国盐业所饱受“垄断”之苦,不是来源于自然垄断或经济性垄断,而是源于政府凭借行政权力而实施行政性垄断,因而,我国盐业产业组织政策指向不是反对经济性垄断,而是反对行政性垄断。有鉴于此,我国盐业主管部门应该建立涵盖抑制行政性垄断和追求规模经济的政策体系。

##### (一)盐业管制政策

虽然食盐专营制度已实现其管制目标,却付出沉重的社会代价和经济成本。这里的经济成本,主要是指我国盐业产业发展受到严重阻碍,经济效率损失高昂。为此,盐业产业组织政策的首要内容,就是改革现行盐业管制制度,设计一种既能实现管制根本目标(消除碘缺乏病危害),又能解放盐业企业自组织能力,提高产业经济效率的管制政策。

##### 1. 界定盐业管制边界

盐业管制的根本理据就在于碘盐在我国目前具有明显的正外部性,而市场又无法独立彰显碘盐的公益性,还需要政府的有效弥补和适度干预,以释放碘盐的正外部效应。政府对盐业的管制,关键是要对居民直接食用的碘盐市场之规制,而不是对所有盐业产品市场的全面规制。具体说来,应按以下思路来界定我国盐业管制的范畴。

首先,取消工业盐的越位管制。为了减少“私盐”冲击碘盐市场,全国各地普遍将“小工业盐”和“大工业盐”纳入价格管制和运输管制之内<sup>⑦</sup>。尽管这种越位管制有效减少工业盐流入餐桌,却使制盐企业不堪重负,背上沉重的成本包袱。其实,我们可以通过制度创新来规避工业盐泛滥,并不一定非要“管死”制盐企业。所以,我们建议,允许“小工业盐”产销双方直接见面,自主决定交易价格;放开“小工业盐”和“大工业盐”的储运市场,无需许可和持证运输,将工业盐的经营决策权彻底归还给市场,为盐业经济主体营造公平自由的竞争环境。

其次,纠正食盐市场的过度管制。按现行的管制法规,无论是居民直接食用的食盐,还是加工食品用的食盐、肠衣盐、渔业和畜牧用盐,都必须添加碘酸钾,统一归入碘盐加以价格上限管制。据相关专家介绍,食品加工往往需要高温消毒杀菌,而在高温状态下,碘盐中的

碘酸钾会很快挥发、消失殆尽,强制加碘纯属浪费。另外,处于防止牲畜等碘缺乏病的考虑,而将畜牧用盐纳入规制范畴,与消除国民碘缺乏病目标没有直接关系。政府的这种过度管制行为,既加大了管制难度和管制成本,又聚集了专营主体的非生产性“租”,更抬高了用盐企业的生产经营成本,从而造成管制低效和经济资源浪费。为此,政府应撤出食品加工、渔业和畜牧用的食盐市场,将管制范围缩小到居民直接使用的食盐。

第三,放松碘盐市场的进入管制。《食盐专营许可证管理办法》规定,对食盐的生产、批发和运输三个环节,实行政府许可制。在现实运作中,由工信部核准115家制盐企业来生产计划食盐,由省级盐业主管机构核准各省(直辖市、自治区)盐业公司批发食盐(各盐业公司独家垄断经营本辖区内的食盐市场),由省级盐业主管机构开具食盐准运证。很显然,政府是通过采用计划经济模式来提供准公共产品的,将食盐的整个产业链条都加以管制,虽然已取得不小的管制成效,但也带来诸如缺乏竞争活力、产业发展步履维艰等管制弊端。在市场经济日益深化的今天,我们完全可以探寻出一种市场与管制相兼容的替代制度——盐业特许经营制度(Franchise bidding system),来替代食盐专营制度,既可以有效提供碘盐普遍供给,又可以根除计划经济积弊。由于特许经营制度能够确保碘盐普遍供给的价格、数量和质量等管制向量,所以本课题组主张:彻底放开碘盐运输市场,依靠市场竞争机制来降低物流成本;打破各盐业公司的行政垄断,充分调动市场竞争力量(包括制盐企业、盐业公司和业外实体)来竞标碘盐的普遍供给市场;采用行政许可的办法,将加碘食盐生产权利授予所有符合条件的企业,只是不再进行数量限制,充分体现公平竞争的市场原则,尽可能消弭非生产性“租”。

第四,放松碘盐价格管制。在特许经营制度下,价格成为众多市场主体竞标的最重要对象之一,其高低取决于竞标阶段的竞争充分与公平的程度、碘盐市场的供求关系等因素。换言之,特许经营就是要以市场竞争机制来替代政府的价格干预,因而,我们以为,应该取消碘盐出厂价格限制,以价格竞标代替批发价格管制,规定合理的批零差价率。

综上所述,本课题组所主张的盐业管制边界,是居民直接食用的碘盐普遍供给,除此以外的所有盐业产品都应归还给市场。如此,不但能使众多濒临破产的制盐企业获得一个全新的生存和发展空间,而且还能使长期受益于专营制度的稚嫩的盐业公司成长强健起来,从而依靠市场力量进行产业组织整合优化,逐渐形

成盐业寡头垄断的产业组织结构,培育和提升盐业产业核心竞争力。

## 2.设计盐业管制政策

盐业管制制度改革根本动因,就在于反行政性垄断,而不是反对政府管制。鉴于此,我们不妨顺应全球管制改革潮流,借鉴西方国家管制改革的经验,将市场竞争机制引入政府管制,创建一种管制与竞争相容的管制激励政策——盐业特许经营政策。具体说来,各省(市、自治区)盐业监管委员会(由各类专业人员组成),首先,采用“交叉补贴”的方法,启动“以近补远、以盈补亏”的“租”的转移机制,根据本地区偏远市场无碘粗盐的贩卖成本水平(比如,四川约为900元/吨),确定一个与之相当的碘盐普遍服务价格,再设计一个非偏远市场的碘盐竞标底价,通过招标方式,使尽可能多的符合招标条件的企业都参与特许经营权的竞争。然后,以契约的形式,将一定时期内(不妨设为3年时间)的独家经营权委托给中标企业,使之在偏远市场碘盐的既定价格和整个市场碘盐的供给数量、质量的硬性约束下,按照中标价格,垄断经营本行政区域内的碘盐市场,从而有效提供碘盐普遍服务<sup>[2]</sup>。

在盐业特许经营激励政策中,市场进入管制和非偏远市场价格管制都引入了市场竞争机制,经营权和价格最终都是由市场力量决定的,充分体现了市场竞争活力。这意味着,在盐业管制治理体制的保障下,中标企业按照竞标价格、独家垄断经营特许经营市场,不仅能保证非偏远市场合格碘盐的供给,而且还能消除非生产性“租”的集聚,保护消费者的经济利益。与此相反,偏远市场碘盐价格则由管制机构规定上限,而且这个价格天花板正好等于偏远市场不合格碘盐贩卖价格,即使说,在特许经营合同的约束下,中标企业只能按此价格供给合格碘盐,完全能挤掉不合格碘盐的泛滥空间,堵住普及合格碘盐的“黑洞”。所以,我们所设计的盐业特许经营政策,可以极大地提高碘盐普及率、碘盐合格率和合格碘盐食用率,进而全面消除碘缺乏病,实现盐业管制的基本目标。

值得注意的是,这里的“交叉补贴”与完全垄断厂商的“内部业务交叉补贴”有着本质区别:前者的超额垄断利润,全部转移给社会弱势群体,是一种特殊的“国家税收”,起着收入再分配的杠杆作用,产生能体现社会公平的外部效应;而后者的非生产性“租”,则补贴其自身的完全竞争性业务,是一种不公平竞争的自利行为,往往带来过度竞争和市场无序,从而造成竞争性领域的经济效率损失。所以,盐业特许经营政策中的“交叉补贴”,恰恰消除制盐企业采用“内部业务交叉补

贴”的机会,挖掉盐业市场过度竞争的制度性源泉。

一般来说,经过激烈市场竞争而获得特许经营权的中标企业,往往既具有核心竞争力,又富有战略视野,不仅仅满足于获得以上的正常利润,还会充分利用特许经营市场空间,谋取除垄断利润以外的其它超额利润(比如,创新利润)。在周期性短期契约条款的束缚下,盐业特许经营市场相当于一个完全垄断市场,各种创新在市场内不可能被其他厂商模仿,中标企业可以通过各种经营管理创新和组织结构创新等,降低生产经营成本费用,轻松地追求到超过正常利润的超额创新利润。这不但能大幅提高企业的经济效益,更能强化和刺激企业持续创新,积累企业经营管理经验,以便竞争下一轮的盐业特许经营市场<sup>[13]</sup>。

更为关键的是,盐业特许经营政策的管制范围集中于居民直接食用的食盐经营环节<sup>⑧</sup>,意味着“大工业盐”和“小工业盐”乃至食盐下游企业的整个产业链条都将彻底市场化,不再受到盐业管制制度的羁绊;同时,所有盐业公司也不再拥有专营特权,与制盐企业和业外企业一样,既可均等地参与食盐经营权的竞争,又可进入其它市场开展生产经营活动。至于食盐的生产,我们主张放松管制,还是采用行政许可的办法,将食盐生产权利授予所有符合条件的企业,只是不再进行数量限制,充分体现公平竞争的市场原则,尽可能消弭非生产性“租”。这样,我国盐业的经济性管制,不但不会制约盐业企业的发展,反而给予其极大的自由竞争市场空间,使之能研发和培育更多更好的产品和品牌,追求最大化的经济效益,从而促进我国盐业产业组织的优化,打造寡头垄断市场结构,提升我国盐业国际竞争力。

简而言之,激励兼容的盐业特许经营政策,不仅在规避了食盐专营制度缺陷的前提下,充分保障碘盐的普遍供给,确保达到消除碘缺乏病的社会目标和政治目标,而且还能极大地刺激食盐经营企业提高创新效率,解放盐业产业链条上的所有企业,助推盐业产业组织结构的优化升级,保证盐业管制产业经济效率目标的实现。

## (二) 规模经济政策

伴随着几千年来的制盐历史变迁,制盐工艺技术早已向社会扩散,成为公开的秘密,因而,制盐工艺和生产技术具有极强的正外部性(Positive externality)。这意味着,传统制盐产业的进入技术壁垒非常低,使得社会闲散资金可以随时随地自由流入制盐行业,并以低廉价格和劣质产品换取市场份额。这样,在盐业产业中,就积聚了上千家具有最小经济规模(Minimum eco-

nomi c scale)的小微制盐企业,且逐渐形成“多、小、散、弱”的市场局面。在众多小微企业的冲击下,一方面,大中型制盐企业之间为了争夺同质化产品的市场空间,不得不大打价格战,互相残杀,根本无法获得“公司规模经济”效益;另一方面,鉴于制盐产业长期周期性过度竞争和盐业管制制度的约束,业外规模资本不愿进入制盐行业,造成我国盐业难以发育成寡头垄断的市场结构。

在进入壁垒和市场集中度皆低的产业环境下,我国盐业产业组织政策的重点,应该引导企业有效追求规模经济。那么,到底应该出台那些政策措施呢?

从发达国家的成功经验来看,日本政府直接干预产业组织的系列政策,非常值得我们借鉴。20世纪50年代到60年代,日本处于保护贸易向自由贸易转型时期,国内企业规模较小,市场竞争秩序相当混乱,难以与国际跨国集团抗衡。在赶超西方发达国家的过程中,日本政府认识到,市场失败的首要危险不在于导致垄断,而在于导致分散生产、过度竞争和资源不合理分配,并认为须由政府通过一定的政策干预,在生产集中和反垄断的矛盾中,坚决贯彻“生产集中优先”的原则<sup>[14]</sup>。为此,日本政府针对某些产业中企业规模偏小、不能实现规模经济的现状,把追求规模经济的产业组织政策作为重点,采取具有相当力度的政府直接干预措施,甚至不惜动用法律手段。结果在较短时期内,其战略产业建立了“合理化卡特尔”,形成专业化的分工协作体系,大幅提升国际竞争力,且具有相当的国际市场话语权。

在实行盐业特许经营政策的前提下,我国盐业所处的国际市场背景和国内产业环境,与日本20世纪中叶非常相似,盐业产业发展最大的危险来源于散乱生产和过度竞争。所以,盐业产业组织政策导向的关键是,要促成市场寡头垄断,彰显规模经济。所以,当务之急,是制定盐业规模经济的双层政策,既要实施企业并购政策,扶持大规模集团公司,直接扩张企业规模,又要实行经济规模政策,限制和淘汰小规模企业,减少规模不经济现象,以追求规模经济。

### 1. 企业并购政策

企业并购,是指企业间的吸收合并,“这种合并过程使得被合并企业的资产,无论在名义上还是实际上都成为合并企业的资产的一部分,从而失去了它原来独立经营实体的地位。”<sup>[15]</sup>按照并购双方的产业特征,大体可将并购划分为横向并购和纵向并购。

横向并购(Horizontal merger),又称为水平并购,是指并购双方处于同一行业的并购活动<sup>[16]</sup>。这种并购能有效减少竞争对手,整合双方的生产要素、技术实力、



管理团队、融资渠道和市场资源等,发挥协同效应,批量采购,综合利用,技术升级,规模生产,扩大和开拓市场空间,取得优势市场地位,提高应对小微企业滥用市场权力的能力,进一步降低成本、提高收益,获得更高的规模经济。例如,作为行业制盐龙头企业的四川久大盐业(集团)公司,通过横向并购扩张,将省内外 5 家制盐企业囊括集团内,在一定程度上,实现规模经济。

纵向并购(Vertical merger),也称垂直并购,是指生产同种或同类产品不同生产经营阶段的企业之间的并购。此类并购,既可以使企业拥有更多的经济资源,以较低成本进入上下游行业,开展产业链上多元化产品生产经营活动,实现跨行业经营管理,又可以缩短产业链条,减少交易费用(Transaction),降低机会主义风险,将企业外部利润索取权内部化,彰显范围经济(Economies of scope)。从并购的产业链方向看,纵向并购分为前向并购和后向并购两种。前者是指并购以本企业产品为原材料或货源的下游企业的行为,后者是指并购能生产和提供本企业所需的原材料或货源的上游企业的行为。目前,我国盐业企业并购的现状大体表现为:以中国盐业公司为代表的十几家握有专营权的盐业公司,凭借食盐生产计划指标的分配权,能较为顺利地兼并其上游的制盐企业;与此相反,长期饱受过度竞争之苦的制盐企业,多为下游生产厂商反向并购,比如,重庆、湖南和云南等地区的制盐企业,早已被盐化工企业收购。

从我国盐业企业的并购实践来看,十几年来,行业精英已充分认识到企业做大做强的重要性和紧迫性,横向并购和纵向并购的行为从未间断,只是进展缓慢艰难,经济效率低下。只有中国盐业公司,作为行业唯一的中央直属企业,仰仗盐业行业的实际行政管理权力,后向并购的步伐较快,兼并规模相对较大,形成一支独秀的畸形格局。究其原因,主要在于我国盐业企业整合,缺乏行之有效的产业组织政策的支持。

其实,2008年,工信部在出台《全国制盐工业结构调整指导意见》中提出,培育和发展大型企业集团。“鼓励大中型盐碱企业形成紧密联系,建立战略联盟,相互参股,共同发展;鼓励大型制盐企业兼并、改造中小型盐场(厂),建立跨行业、跨区域、跨所有制的大型企业和企业集团。鼓励大型制盐企业建立自己的知名品牌,通过扶优限劣,优化企业组织结构,提高产业集中度。排名在前 20 位的生产企业,其制盐生产能力由 2004 年占全国总产能不足 50% 提高到 2010 年的 60% 以上,食盐定点企业由现在的 121 家调整到 50 家以内。”<sup>[17]</sup>然而,实际上,这些指标都没实现。截止 2010 年底,全

国总产能已经达到 8440 万吨,排名前 20 位的生产企业,制盐能力占总产能依然不足 60%,食盐定点生产企业多达 115 家。这充分表明,我国盐业企业并购政策,原则性太强,缺乏可操作性,政策效应难以显现。

扶植大型企业集团,培育寡头垄断型市场结构,提高规模经济效率,关键在于研制和颁布具有可操作性的企业并购政策措施。

首先,制定税收减免政策。企业并购不是简单的合并行为,而是 1+1=1 的战略优化行为,需要整合双方的生产要素、技术实力、管理团队、融资渠道和市场资源等,更需要经历一定的阵痛和时间,才能发挥协同效应和溢出效应。为此,盐业主管部门应与税务部门沟通协商,对于盐业并购企业,前三年免征企业所得税,第四年和第五年减半征收企业所得税。质言之,这是将政府税收转化为企业利润,从而再转化为技改资源,提高产业技术素质,实现规模经济,扩大就业范围,进而获得更多税收收入,以体现产业政策的公共属性。

其次,制定融资支持政策。盐业企业从事并购活动,不仅需要安置和转移富余劳动力,承担社会养老保险费,清偿被兼并企业历史欠债等,而且还要进行技术改造,甚至更新生产设备,整合人力资源队伍,培训在岗职工,提高员工素质,优化物流市场半径等。这一系列的前期准备和后期跟进行为,都需要支付大量的人力、物力和财力,需要耗费企业巨额资源,若缺失政府的融资支持,就我国盐业企业的实际实力来看,很难能承担下来,必然造成并购困难的局面。因此,政府不妨从直接融资和间接融资两个方面来鼓励盐业企业并购。对于符合上市条件的盐业并购企业,应优先批准和安排上市,打通资本市场的直接融资渠道<sup>⑨</sup>;凡需要并购资金的规模以上的盐业企业,可获得政府担保贷款的间接融资支持。

## 2. 经济规模政策

经济规模政策,旨在通过提高盐业产业进入门槛,淘汰不具有最小经济规模的厂商,保证盐业市场的适度竞争,使得产业内企业能充分利用规模经济优势,降低产品成本,提高经济效率,进而提升国际竞争力。研制此项政策,我们可以参考日本盐业产业组织调整的成功经验。

为了淘汰小规模制盐企业,提高盐业市场集中度,日本政府于 1971 年公布和实施的《关于促进盐业调整及其近代化的临时措施法》规定,凡是在 1971 年 12 月 31 日以前,主动向日本专卖公社申请关停并转的制盐企业,可以得到政府补贴,补贴金额原则上等同于企业实际发生的费用(主要包括设备折旧损失、从业人员退

职金的支付和其他费用);申请存留的制盐企业须在1972年至1975年间,向专卖公社交付特别调整费,用来支付退出企业的补贴,每吨约扣除700日元。该法实施以后,有10家制盐企业申请存留,经过专卖公社的资格审查,只有7家企业获得通过。至此,经过四轮调整(第一次始于1906年),日本制盐企业由16210家(包括厂商和个人)减至7家,从业人员由22965人降为1500人左右,年生产能力由33万吨提高到130万吨;而且,其生产技术也发生了革命性的变化,由传统的露天晒盐升级为高效的离子膜电渗析法<sup>[18]</sup>。

事实上,2008年,工信部在出台《全国制盐产业结构调整指导意见》中指出,“逐步改变制盐企业‘多、小、散、弱’的落后状况。2010年前,要逐年关闭、淘汰各盐区经济规模以下的独立经营的制盐企业,具体规模为:海盐年产30万吨,井矿盐年产10万吨,湖盐年产10万吨。坚决取缔违法营业的盐场(厂)。”<sup>[19]</sup>可是,截止2010年末,我国盐业仍有大小制盐企业1000多家,其中,80%的厂商没有达到国家规定的生产规模。这说明,在计划经济色彩较为浓厚的盐业,仅仅采取政府行政指导的手段是远远不够的,还需研究他国成功之路。

日本盐业之所以能在较短的时间内,扭转“多、小、弱、散”的制盐局面,实现多层次的企业规模经济,完全归功于政府的强有力干预措施。我国盐业所处的国际市场氛围和国内产业环境,与几十年前的日本盐业非常相似,甚至在某些产业环节基本相同。鉴此,我国可以效仿日本盐业成功转型之模式,制定和颁布盐业产业经济规模政策。

具体而言,在实行盐业管制制度市场化改革的前提下,经济规模政策可以分两个阶段来实施。

第一阶段,颁布《促进盐业结构调整条例》,利用前五年过渡期,一方面,淘汰落后产能,提高最小经济规模标准,凡是海盐年产不足50万吨、井矿盐年产不足30万吨和湖盐年产不足30万吨的制盐企业都必须关停并转,并可向盐业主管部门申请退出费用补贴(主要包括设备折旧损失和退職员工养老保险费等);未达到标准规模的业外企业(尤其是盐化工厂商)不得开展制盐业务。另一方面,凡是达到标准规模的制盐企业,可以向工信部申请留存(工信部根据其生产能力、设备技术和地理分布等条件,核准后才能留存),但必须按实际产能向盐业主管部门缴纳“盐业结构调整基金”,用于补贴规模以下企业的退出费用。如此一来,通过法律手段建立起的“盐业结构调整基金”,不但能有效引导规模以下的制盐企业顺利退出,结束“多、小、弱、散”的制盐局面,而且还能切实抑制大中型企业盲目扩大生

产能力,遏制产能过剩,合理配置和使用经济资源,促进有效竞争格局形成,实现规模经济。

当然,“盐业结构调整基金”也加重了规模制盐企业的成本负担,可能导致其国际市场上处于价格弱势地位,所以,凡其盐产品出口国际市场的留存企业,可以按实际出口吨位,向盐业主管部门申请退费。另外,为了给国内外盐产品提供公平的竞争环境,应规定进口盐产品的业内企业和业外企业,都应按实际进口吨位,向盐业主管部门缴纳“盐业结构调整基金”。

第二阶段,在经过五年调整后,我国盐业大约可整合为50家企业,虽然能实现一定的规模经济,但与欧美国家盐业集团巨头相比,无论是生产规模和制造工艺技术,还是产品种类、质量、品牌和附加值,都有相当差距。这意味着,我国盐业企业要想在国际市场上占有一席之地,不能仅仅局限于现有的规模经济,更需在技术进步更新、产品研发和市场营销上赶超发达国家。

此时,我国盐业经济规模政策,就不宜再直接规定最小经济规模,而是比照欧美国家的盐业行业准则,提高我国行业生产工艺技术和产品质量标准,以此来“倒逼”盐业企业进一步优化配置生产要素,达到更高经济规模。因为“企业的最有效规模和行业中的企业数当然是技术和相应的市场规模的函数”<sup>[20]</sup>，“在某一工业中,在给定时间的某一点,能以最低效率规模经营的工厂数目,是受市场需要该工业产品的规模限制的。使用一种现有技术并按最低效率规模标准建立起来的工厂,能生产超过市场可吸收的产量,该厂的单位成本就高于一个其产量更加紧密地按照市场需求测定的较小的工厂的单位成本。在这种情况下,最佳的工厂规模将是小于按照技术的最低效率规模建造的工厂规模。”<sup>[21]</sup>

因此,此阶段的产业经济规模政策,主要是制定行业技术标准和产品质量标准,并严格贯彻执行。凡在规定的时间内达不到行业标准,一律停产整顿,以推动盐业企业着力技术创新,研发差异化产品,塑造品牌形象,努力开拓国内外市场,进而再根据自己的技术条件和市场份额,合理界定最小经济规模,充分发挥企业自组织功能,进一步展开横向兼并和纵向并购,甚至是混合并购,获得更大的规模经济和范围经济。届时,如果能形成数家寡头垄断的市场结构,则我国盐业不仅能实现“公司规模经济”,亦能具备较强国际竞争力。

### (三) 竞争活力政策

前面已论证,产业组织政策的基本目标,在于实现有效竞争,提高产业经济效率。所以,我国盐业主管部门,应在不同的产业发展阶段,适时推出不同的盐业产业组织政策,以引导盐业经济可持续增长和有序发展。

例如,日本盐业在经历几轮政府直接干预的产业组织调整后,从20世纪80年代开始,尤其是基于1997年取消食盐专卖制度的前提下,相继实施鼓励中小企业进入盐业的产业组织政策,充分激励市场机制配置资源的原生动力,逐渐构建起金字塔形的盐业产业组织体系,使得各层次的企业都能实现规模经济,从而提升了日本盐业在国际市场的竞争力,比如,其盐业企业生产和加工的盐产品就多达1500种左右,创新能力远远超过欧美国家。

在工业化国家,中小企业占比例较高,这既能为经济增长做出较大贡献,又能为解决就业问题提供广阔空间。从产业组织结构的视角来看,中小企业对实现有效竞争具有双重作用:其一,能与大型企业形成分工合作的协作关系,抑制过度竞争,促进生产专业化和集中化,实现各自的规模经济;其二,大量存在的中小企业,可凭借市场力量在一定程度上限制垄断,确保市场充满竞争活力。就我国盐业而言,在前五年的过渡时期,盐业企业竞相并购,市场竞争较为激烈,形成现实垄断行为的风险较小,产业组织政策旨在追求规模经济,因而不宜实行中小企业政策。但是,五年整合期之后,随着市场垄断程度的进一步提高,市场力量形成垄断行为的风险日益加大,相关产业和消费者的利益可能受到侵害,此时推出中小企业政策就非常必要。

虽然,盐产品属于价值低、吨位重的商品,盐业具有显著的规模经济特征,但这并不意味着盐业只适合大规模企业进入,其实中小企业也有其生存和发展空间,比如,发挥其研发优势和营销资源,利用大型企业生产的原盐和食盐等,加工生活用盐、多品种食盐、软水盐、肠衣盐和畜牧用盐等,还可为大型企业提供包装、物流、市场策划、营销服务、技术研发和产品开发等。

为此,竞争活力政策的主要内容,就是制定以技术和人才为核心的盐业中小企业进入标准,并从税收和融资上鼓励和扶持中小企业,培育批量中小企业组织结构,使其与大型盐业企业形成分工协作关系。如此一来,不但能在一定程度上牵制大企业集团滥用市场权力谋求垄断利润,降低政府反垄断的执法成本,而且还能减少无序竞争和过度竞争,保持适度竞争,更能实现各层次企业的规模经济,提高产业经济效率,吸引更多的社会资本进入,达到有效竞争的产业组织政策目标,进而提升产业综合竞争力,彰显盐业“产业规模经济”<sup>⑩</sup>。

## 五、结论

一般说来,管制改革属于政府管制部门的职责,应由法律授权的管制部门来完成,作为管制制度重要组

成部分的管制政策,也应由管制部门来研制和实施。而规划产业发展战略和策略,则属于产业主管部门的基本职能,产业组织政策应由产业主管部门制定和实施。在其它关于我国盐业管制制度改革的论文中,我们主张建立相对独立的盐业管制治理模式,即建议将盐业管制部门挂靠在盐业主管部门的工信部,由工信部长统一领导,推出相互协调和相互配合的管制政策与产业政策,再加上盐业管制政策的调整是盐业产业政策显效的前提条件,因而,本文的盐业产业组织政策体系,不仅包括了鼓励规模经济和竞争活力相兼容的产业政策,亦囊括了管制与竞争兼容的管制政策。况且,就政策的本质而言,二者皆为体现公共利益的公共政策,只是前者旨在保证盐业整个产业的经济利益(非某个企业的独家利益,而是行业的共同利益,乃至上下游行业的群体利益),后者意在保障全体国民身体健康的社会利益。

### 注释:

①业界将用于生产纯碱和烧碱的工业盐称为“大工业盐”。

②业界将用于印染、纺织、制革和造纸等行业生产的工业盐称为“小工业盐”。

③本课题组根据涂劲军一文《揭秘食盐增值30多倍销售链》整理计算而得出的数据结果,成都商报,2010-02-03(31)。

④为了简便起见,笔者将加碘食盐和“小工业盐”统称为“食小盐”。

⑤数据资料四川久大盐业公司(集团)矿山研究所提供。

⑥此处的“反垄断”是指,反对自然垄断或经济性垄断,即通过市场竞争机制的作用,由市场力量自发而形成的垄断,如寡头垄断结构及垄断行为等。

⑦因为“小工业盐”和“大工业盐”在外观上与加碘食盐没有区别,人们很难通过感官辨认所购买的食盐是否属于合格碘盐。

⑧主要包括居民家庭、企事业单位食堂和酒店餐馆等直接食用的食盐,并不涵盖食品加工企业的添加食盐和畜牧业用盐。

⑨目前,我国盐业还没有一家整体的上市公司,作为中央直属企业的中国盐业总公司,也仅仅是部分上市,我国盐业产业实力弱小程度,可见一斑。

⑩产业规模经济,是指由于产业规模的扩大而引起产业内分工协作关系的加强和专业化水平的提高,从而提高了经济效率,产生较大的产业经济效率。

### 参考文献:

[1] 蒋绍侠,等.产业组织问题研究[M].北京:中国经济出版社,

- 2007:179.
- [2] 马歇尔·陈良璧,译.经济学原理:上卷[M].北京:商务印书馆,1984:259-328.
- [3] J.M.Clark.“Toward a Concept of Workable Competition”,*American Economic Review*,1940,(2):241-256.
- [4] 杨治.产业经济学导论[M].北京:中国人民大学出版社,1985:170.
- [5] 王俊豪.产业经济学[M].北京:高等教育出版社,2008.
- [6] McGee,J.S.*Industrial Organization* [M].Englewood Cliffs,NJ:Prentice-Hall,Inc.,1988:45.
- [7] 袁东明,等.完善食盐专营体制,加快盐业结构调整[N].中国经济时报,2009-09-02.
- [8] 罗晟.盐业反垄断 8 年抗战即将收官中盐总公司等利益集团成“靶心”[EB/OL].(2009-12-18)[2012-02-27].<http://www.dfdaily.com/html/113/2009/12/18/352482.shtml>.
- [9] 吕福玉,曾凡英.垄断转型—当代盐产业组织优化进路[M].成都:四川出版集团巴蜀书社,2009.
- [10] 吕福玉,陈华.我国盐业垄断的产业效率解析[J].盐文化研究论丛:第 4 辑,2009:12.
- [11] 王俊豪.产业经济学[M].北京:高等教育出版社,2008:280.
- [12] 吕福玉.基于公益性的盐业管制政策构想[J].兰州商学院学报,2012,(1):7.
- [13] 吕福玉.我国盐业管制制度改革的路径选择[J].浙江工商大学学报,2012,(1):37.
- [14] 陈准.日本产业政策研究[M].北京:中国人民大学出版社,1991:204.
- [15] 马歇尔·C.霍华德.美国反托拉斯法与贸易法规——典型问题与案例分析[M].北京:中国社会科学出版社,1991:143.
- [16] 工信部.全国制盐工业结构调整指导意见[EB/OL].(2008-10-30)[2012-02-24].<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11505629/n11506447/n11515675/12047774.html>.
- [17] 王俊豪,等.现代产业组织理论与政策[M].北京:中国经济出版社,2011:277.
- [18] 李宏舟.日本盐业规制改革:动因、历程与效果分析[C].2010 年中国产业组织前沿论坛会议文集,2010:534-535.
- [19] 工信部.全国制盐工业结构调整指导意见[EB/OL].(2008-10-30)[2012-02-24].<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11505629/n11506447/n11515675/12047774.html>.
- [20] 戴维斯,诺斯.制度变迁的理论:概念与原因[M]//R.科斯,A.阿尔钦,D.诺斯.财产权利与制度变迁.上海:上海三联书店,1991:278.
- [21] 小艾尔弗雷德·D.钱德勒.企业规模经济与范围经济[M].北京:中国社会科学出版社,1999:30-31.

责任编辑:梁 雁

## A Preliminary Study on the Organizational Policy of Salt Industry in China

LV Fuyu, ZENG Fanying

(School of Economics and Management Sichuan University of Science & Engineering, Zigong 643000, China)

**Abstract:** The basic goal of the organizational policy is to promote the effective competition of the industry; however, this goal has not been achieved as for China's salt industry. For a long time, the salt industrial organization in China has been in a “dualistic” structure. On the one hand, the market concentration of “big industrial salt” is low and the competition is excessively fierce; on the other hand, the market of “small edible salt” is highly monopolized and the competition is little, which has caused the inefficiency of industrial organization. Therefore, the pressing task for China is to implement the salt franchise bidding policy and further carry out a series of effective salt competition policies such as merger and acquisition of enterprises, economic scale, and competitive vitality. In this way, it can help to form a pyramid-shaped system of industrial organization, which may make the economic scale be maximized at all levels and the competition be effective as well, further improve the efficiency of industrial economy and enhance the international competitiveness of China's Salt industry.

**Key words:** salt industry; salt production; organization policies; salt industry economy